

تفکر در مورد حکمرانی

دنی رودریک

مترجم: محمدرضا فرهادی پور، مونا ربیعی

<http://www.Farhady.com>

بینش عمیقی که پس از ناکامی‌های اجماع واشنگتنی ظهور کرده، این است که سیاست اصلاحات موفق، رویکردی است که اصلاحات حکمرانی در مرکزیت آن قرار داشته باشد. برای مثال اصلاحات در حوزه‌های تجارت یا سیاست‌های مالی نیازمند چیزی بیش از کاهش تعرفه‌ها و متوازن نمودن بودجه است. اگر می‌خواهید که تغییرات بلندمدت داشته باشید و واقعا بر رفتار کارگزارانی که موفقیت اصلاحات را تعیین می‌کنند، اثر بگذارید، باید "قواعد بازی (rules of the game)" - یعنی مسیری انجام سیاست تجاری یا سیاست مالی - را تغییر دهید. این بینش، توسط مطالعات کاربردی دانشگاهی انجام شده در زمینه نهادها و رشد اقتصادی تائید شده و برنامه جدیدی را با تمرکز بر فهرست گسترده‌ای از اصلاحات حکمرانی به منظور دستیابی به توسعه تولید کرده است. این اصلاحات، فهرست گسترده‌ای از اهداف شامل: کاهش فساد، بهبود حاکمیت قانون، افزایش پاسخگویی، اثر بخشی نهادهای عمومی و بهبود دسترسی و اعتراض (صدای، voice) شهروندی را هدف گذاری کرده است. این برنامه، توسط مجموعه آمار و اطلاعات شاخص‌های کافمن - کری (Kaufmann-Kraay) به شکل کمی و عددی درآمده است.

بسیاری از این موارد خوب هستند، بویژه، گرایش به سمت حکمرانی، فضیلتی است که کمک می‌کند تا تمرکز اصلاحات به سمت اهدافی معطوف شود که به خودی خود اهداف نهایی مطلوبی به شمار می‌روند. در بهترین حالت عناصر برنامه واشنگتنی، همگی ارزش ابزاری داشتند. توجه به برنامه‌های تعرفه‌ای و مالیاتی و یا ترکیب مخارج عمومی تا آنجاست که تنها تا حدی به اهدافی همچون افزایش رشد، کاهش فقر و برابری بیشتر دسترسی پیدا کنند. و ما واقعا نگران این بینش هستیم. در مقابل، دشوار است که مجذوب اهمیت ذاتی حکمرانی بهبود یافته (improved governance) با ابعاد متنوع آن - یعنی حاکمیت قانون، شفافیت، اعتراض (صدا)، پاسخگویی و دولت کارآمد - شویم. حتی، ممکن است بگوئیم که حکمرانی خوب به خودی خود همان توسعه است. ناگزیر، اگر حکمرانی خوب را با رفاه مادی ترکیب کنیم به خشنودی مطلق موجود در جوامع پیشرفته دست می‌یابیم.

بنابراین، حکمرانی خوب هم هدف است و هم وسیله. حکمرانی خوب یکی از اهداف کلیدی توسعه است که به شکل گسترده، شکل گرفته و علاوه بر این، ابزاری است برای دستیابی به سیاستگذاری موثرتر و نتایج اقتصادی بهتر. هر

بحث مهمی در مورد حکمرانی باید به شکل روشن و مشخص به این تمایز توجه داشته باشد. این موضوع باید مشخص شود که حکمرانی "مساله ای" است که ما سعی در بهبود آن داریم.

در ادامه نکاتی در این مورد بیان خواهیم کرد. اول، اینکه، اقتصاددانان نکات و حرف‌های مفید ناچیزی برای مشارکت در حوزه حکمرانی به عنوان هدف دارند. دوم، در حالیکه اقتصاددانان حرف بیشتری برای گفتن در زمینه حکمرانی به مثابه وسیله دارند، اما آنچه اغلب می‌گویند همان چیزی نیست که باید بگویند. جاییکه اقتصاددانان می‌توانند مفید باشند - حوزه‌های طراحی ترتیبات نهادی به منظور انجام اصلاحات سیاستی خاصی است - که در جهت رفع محدودیت‌های رشد هدف‌گذاری شده باشد - همان چیزی که ممکن است حکمرانی در مقیاس کوچک (broad governance in the small) نامیده شود. این برنامه، کمی با برنامه حکمرانی گسترده (broad governance) متفاوت است. سوم، گاهی اوقات بده بستانهایی میان حکمرانی به مثابه هدف و حکمرانی به مثابه وسیله وجود دارد که لازم است سیاستگذاران و مشاوران از این موارد آگاه باشند.

حکمرانی به مثابه هدف

عیار سنجش یک جامعه توسعه یافته "پیشرفته"، دولتی است که ویژگی‌های حکمرانی خوب - شفافیت، اثربخشی، حاکمیت قانون، فقدان فساد، صدا و مشارکت - را به نمایش بگذارد. از زمان آدام اسمیت تاکنون، اقتصاددانان به اهمیت این خصوصیات پی برده‌اند. اما کمتر حرفی برای گفتن در مورد چگونگی دسترسی به این شاخصها داشته و دارند. در مرکز ثقل این ویژگیهای مطلوب، ترتیبات اجتماعی، سیاسی و قانونی‌ای وجود دارد که بازارها - و تحلیل اقتصادی - معمولاً آنها را از پیش مسلم می‌پندارند. این ویژگیها، عمیقاً در تاریخ، سنت و سیاست جامعه حک شده اند. همانطور که اینگونه مباحث در حوزه متخصص دانشمندان - حقوق و علوم سیاسی است - اقتصاددانان. اقتصاددانان، ابزارهایی دارند که می‌تواند چشم انداز تحلیلی روشن و موقتی بر موضوعات بگشاید و این امر می‌تواند در زمانی که مباحثات صرفاً به سمت یکی از جوانب حرکت می‌کند، مفید باشد - در ادامه بیشتر در این مورد بحث خواهیم کرد. اما، اقتصاددانان در تفکر در مورد چگونگی ایجاد حاکمیت قانون در جامعه، بهبود اعتراض (صدا) و پاسخگویی یا کنترل فساد در سطح گسترده نه مزیت مطلق دارند نه مزیت نسبی. بنابراین توصیه‌های بعدی من، برای اقتصاددانان حاضر در حرفه مشاوره در خصوص حکمرانی به مثابه هدف خیلی ساده خواهد بود؛ این کار را انجام ندهید.

حکمرانی به مثابه وسیله

حکمرانی، ارزشی ابزاری دارد تا جاییکه برای تولیدکنندگان و خانوارها، شفافیت بیشتری در مورد قواعد بازی ارائه داده و سرمایه‌گذاران را با تضمین بیشتری در این مورد همراه می‌کند که بتوانند بازدهی‌هایی، متناسب با تلاش

خود بدست بیاورند. این نکته‌ای اساسی است که ادبیات و مطالعات کاربردی نهادها و رشد بر آن تاکید کرده‌اند. علاوه بر این، این موضوعی منطقی برای تفکر در مورد اصلاحات حکمرانی در زمینه استراتژی‌های رشد است. ارتباط بلند مدت میان حکمرانی خوب و درآمد بالاتر قابل بحث و طرح نیست. وجود یک رابطه علی از حکمرانی خوب به درآمد بالاتر، اکنون به طور وسیعی مورد قبول واقع شده است. اما موضوعی که کمتر بدان توجه شده، این است که این ارتباط بلند مدت راهنمایی بسیار ناچیزی در مورد اتخاذ استراتژی‌های متفاوت جهت ایجاد رشد بالاتر ارائه می‌کند. یقیناً وجود این رابطه پیشنهاد نمی‌کند که ما به طور سیستماتیک بر حکمرانی بهبود یافته به منظور افزایش رشد در زمان و شرایطی تکیه کنیم که سیاستگذاران و مشاوران آنها در این مورد نگران باشند (ظرف یک یا دو دهه). من از وجود هر گونه شواهد اقتصادسنجی قوی که دال-بر وجود رابطه مستحکمی میان معیارهای استاندارد حکمرانی با رشد (همه شواهد در مورد سطح بالاتر است) باشد، بی‌خبرم. از سوی دیگر به اندازه کافی شواهدی در مورد کشورهایی وجود دارد که به سرعت رشد می‌کنند در حالیکه حکمرانی ضعیفی دارند- مانند چین، ویتنام، کامبوج و برخی از کشورهای معروف آسیایی - و بر همین اساس می‌توان ادعای برعکسی در این مورد داشت. در واقع، ما باید این واقعه را خبر خوبی تلقی کنیم که تغییرات نهادی در مقیاس وسیع- از نوعی که توسط برنامه حکمرانی مد نظر قرار گرفته است- به سختی، همیشه یک پیش شرط اصلی برای افزایش رشد اقتصادی است.

ممکن است این نکته در ابتدا متناقض به نظر برسد، اما نباید اینگونه باشد. کشورهای فقیر از محدودیت‌های زیادی رنج می‌برند و سیاست‌های رشد اثر بخش، آنهایی هستند که مهمترین محدودیتها را شناسایی می‌کنند. به طور کلی ممکن است حکمرانی ضعیف، محدودیت مهمی در زیمباوه و سایر کشورها به شمار آید، اما آشکارا است که در چین، ویتنام یا کامبوج همین حکمرانی ضعیف محدودیت مهمی به شمار نمی‌رود و مطمئناً در اتیوپی، آفریقای جنوبی، السالوادور، مکزیک و برزیل اصلاً اینگونه نیست. به مثابه یک قاعده، اصلاحات حکمرانی وسیع نه برای رشد ضروری است نه کافی. این موضوع لزوماً بدین دلیل نیست که آنچه واقعا در عمل کارگر می‌افتد حذف موفقیت آمیز محدودیت‌های جدی است- آیا این محدودیت‌ها، انگیزه‌های عرضه در کشاورزی، موانع زیرساختی یا هزینه بالای دسترسی به اعتبار هستند. این کافی نیست، بدلیل اینکه، پایداری و ثبات نتایج اصلاحات حکمرانی، بدون ایجاد رشد کاملاً دشوار است. متعاقباً، یک برنامه حکمرانی گسترده به ندرت به عنوان بخشی از یک استراتژی رشد مد نظر قرار می‌گیرد- به استثنای حالتی که مثالهای نادری در این زمینه مشاهده شوند که حکمرانی ضعیف به طور خاص به عنوان بخش اصلی محدودیت‌های ساختاری بر رشد شناسایی شود.

اصلاح شیوه ی حکمرانی در خدمت رشد

ممکن است، انجام اصلاحات گسترده در شیوه حکمرانی به طور کلی، جزء اولویت‌های برنامه‌ریزی برای رشد نباشد. اما این بدان معنا نیست که استراتژی رشد نباید یک مولفه‌ی حکمرانی داشته باشد. با این حال، وجود این مولفه خاص، به منظور شناخت محدودیت‌ها ضروری است و آندسته از ترتیبات نهادی را در بر می‌گیرد که بهترین شیوه کاهش محدودیت‌های مرتبط با یک رویکرد پایدار را نشان می‌دهند.

برای توضیح این نکته تصور کنید که ما بی‌ثباتی اقتصاد کلان را به عنوان محدودیتی اجباری در یک اقتصاد خاص شناسایی نمائیم. در دوره‌ی گذشته، ممکن بود یک مشاور اقتصادی، سیاست‌های پولی و مالی خاصی نظیر کاهش هزینه‌های مالی، تعیین سقف برای اعطای اعتبارات را توصیه کند که در ترمیم تعادل های اقتصاد کلان کارساز واقع می‌شد. اما امروز احتمالاً آن مشاور اقتصادی موارد فوق را به همراه توصیه‌هایی ارائه می‌کند که بیشتر دارای ماهیت نهادی بوده و اساساً در ارتباط با حکمرانی هستند. همچنین ممکن است او از استقلال بانک مرکزی نیز دفاع کند - به گونه‌ای که احتمال مداخله سیاسی در آینده در سیاست‌های بانک کاهش یابد و نظام حاکم بر سیاست مالی را تغییر دهد. برای مثال قواعد مالی را تنظیم کند یا به قانونگذار اجازه دهد تنها با یک رای بالا و پایین روی پیشنهادات بودجه تاثیر بگذارد. ایده‌ی فراسوی این پیشنهادات اینست که اگر می‌خواهید تعادل را تغییر دهید بطوریکه نتایج سیاستگذاری مفید و موثر باشند نیازمند ایجاد تغییر در ترتیبات نهادی زیربنایی هستید.

من مثال سیاستگذاری اقتصاد کلان را مطرح کردم، بدلیل اینکه، این، حوزه ایست که اقتصاددانان در آن در رابطه با پیش شرط‌های نهادی لازم بسیار اندیشیده‌اند و جایی است که حضورشان به شکل قابل توجهی موثر بوده است. نوع دیگری از تفکر غنی نهادی در چندین حوزه دیگر نیز توسعه یافته است - همانند نظام آموزشی و مقررات ارتباط از راه دور. اما در بسیاری از حوزه‌های دیگر، چنین شیوه تفکری یا ساده لوحانه است یا وجود ندارد. سیاست تجاری و سیاست صنعتی را به ترتیب به عنوان مثال‌هایی از گروه اول و دوم ذکر می‌کنم. در سیاست تجاری، طرفداری بلند مدت مشاورین خارجی از یکسان کردن قواعد تعرفه‌ای (یا تعهدات خارجی)، نوعاً از طریق اولویت‌های سیاسی و مقدمات نهادی ضعیف تحریک و اجرا شده است - **اساساً در بسیاری از کشورهای نظامی**. و به نظر می‌رسد در سیاست صنعتی، بینش غالب - که اساساً در اولویت قرار گرفته - این است که پیش شرط لازم برای طراحی و اجرای ترتیبات نهادی وجود ندارد حتی زمانی که چنین سیاستی در اصل مطلوب باشد.

همانطور که مثال بانک مرکزی نشان می‌دهد، اقتصاددانان مجبورند در تفکر درباره چنین موضوعاتی در حوزه سیاستگذاری خاص مشارکت کنند. درک اقتصاددانان از ماهیت واقعی مسائل، وسواس فکری و حرفه‌ای همراه با انگیزه و توجه آنها به نتایج پیش بینی نشده، مزیتی ذاتی در طراحی ترتیبات نهادی برای پیشبرد اهداف مورد نظر به آنها می‌دهد در حالیکه اختلالات رفتاری را نیز حداقل می‌کند. اینجا، دستیابی به میزان مطمئنی از دانش محلی

(local knowledge) ضروری است. اقتصاددانان نیازمند درک محتوای محلی (local context) و بومی به شکل خوب و کافی هستند تا محدودیت‌های پیش‌روی دامنه امکانات را شناسایی و موانع مشابه را پیش بینی کنند. اما، به نظر من، انجام این امر در زمینه‌ی کاهش محدودیت در یک حوزه‌ی سیاستگذاری خاص - خواه سیاست پولی، سیاست تجاری^۱ یا سیاست آموزشی - قاعده‌ای بسیار مهم و در عین ساده تر از طراحی اصلاحات قانونی عمده فروشی یا استقرار یک سیاست ضدفساد موثر است که به طور کلی هدایت می‌شود و همانطور که در بالا بحث شد این شیوه‌ی زمانیکه رشد مد نظر است موثرتر خواهد بود.

اجتناب از گرفتار شدن در دام بهترین فعالیت‌ها (best-practices)

طراحی ترتیبات نهادی مناسب، نیازمند دانش محلی و خلاقیت است. آنچه در یک محیط، کار می‌کند با آنچه که در محیط دیگری کار می‌کند یکی نیست. برای مثال، در بهینه دوم، ماهیت محدودیت اجباری و تعاملات آن با سایر اختلالات، ترتیبات مطلوب را تحت تاثیر قرار خواهد داد. آزاد سازی واردات به عنوان روشی برای ادغام در اقتصاد جهانی خوب است زمانیکه منافع رقابت وارداتی چشمگیر نیست و پول داخلی به شکل تعجب آوری افزایش ارزش نمی‌دهد، اما سوبسیدهای صادراتی یا مناطق ویژه اقتصادی در سایر شرایط عملکرد بهتری خواهند داشت. ممکن است استقلال بانک مرکزی زمانیکه بی ثباتی پولی محدودیتی اجباری است ایده‌ای عالی باشد، اما نتیجه این امر در جایی که فقدان رقابت، چالشی واقعی است نتیجه معکوس خواهد داشت. کارآفرینی از طریق حذف موانع واردات یا سوبسیددهی به ملزومات بهترین محرک است بسته به اینکه آیا محدودیت اجباری، فقدان رقابت است یا نبود رانتهای شومپیتری.

متأسفانه، اصلاحات نهادی که توسط سازمان‌های بین‌المللی مانند بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و یا سازمان تجارت جهانی ترویج یافته، گرایش به سوی انجام بهترین فعالیت‌ها دارد. این شیوه، فرض می‌کند که تعیین مجموعه‌ای منحصر به فرد از ترتیبات نهادی مناسب از قبل و چشم‌اندازهایی همگرا با آن ترتیبات، ذاتاً مطلوب و امکانپذیر است. یکی از خصوصیات روشن این رویکرد، این است که امکان مقایسه‌های بین‌کشوری و محک زدن آنها را بوجود می‌آورد: عملکرد نهادی می‌تواند اندازه‌گیری شود: برای مثال با شمارش تعداد روزهایی که طول می‌کشد تا یک شرکت در کشورهای مختلف تاسیس یا یک نزاع تجاری در دادگاه حل شود. این روش تفکر، ریشه در یک شیوه بهینه اول دارد که فرض می‌کند نقش ابتدایی ترتیبات نهادی، تسریع حداقل نمودن هزینه‌های مبادلاتی در حوزه مربوطه است - بدون اینکه به ماهیت محدودیت‌های اجباری یا تعاملات بالقوه با ترتیبات نهادی در سایر نقاط سیستم توجه کند.

نکته مهمتر اینکه، روشی منحصر به فرد و ویژه برای دسترسی به نتایج نهادی مطلوب وجود ندارد. نتایج نهادی مطلوب، صرفاً با یک طراحی نهادی منحصر به فرد ایجاد نمی‌شوند. کارکرد نهادی، شکل نهادی را مشخص نمی‌کند و بدلیل اینکه نقشه‌ی یکتایی از عملکرد برای طراحی نهادها وجود ندارد، جستجو برای قواعد تجربی غیر تصادفی که قواعد نهادی خاص را با نتایج اقتصادی ربط می‌دهد بیهوده خواهد بود. آنچه عمل می‌کند به فرصت‌ها و محدودیت‌های محلی و منطقه‌ای بستگی دارد. بر اساس تعریف، نهادهای بهترین فعالیت‌ها، وابسته به قراین و شواهد نبوده و این پیچیدگی‌ها را لحاظ نمی‌کنند. هرچقدر برنامه‌ریزان این موسسات بین‌المللی فهرست انتخاب‌های نهادی در دسترس به منظور اصلاحات را به جای گسترش محدود کنند، این شیوه باعث می‌شود تا حکمرانی بد عمل کند.

بده بستانهها (Tradeoffs)

یکی از مزایای تمایز میان حکمرانی به مثابه هدف و حکمرانی به مثابه وسیله، آنست که ما را قادر به شناسایی بده بستانهایی می‌کند که ممکن است، نسبت بدانها، بی‌توجهی کرده باشیم. مجدداً توضیحاتی را عرض می‌کنم. تصور کنید اقتصاددان متخصص رشد، وجود یک نظام قانونی دارای کارکرد ضعیف و عدم اطمینان همراه با آن را، به عنوان یکی از محدودیت‌های اجباری پیش روی رشد اقتصادی شناسایی کند. یکی از راه‌حل‌های شیوه "حکمرانی در مقیاس کوچک"، برون‌سپاری بخشی از نظام قانونی کشور به جهان بیرون است. برای مثال، دولت می‌تواند با امضای موافقتنامه‌ی سرمایه‌گذاری دو جانبه با شرکای اصلی تجاری این کار را انجام دهد. این معاهدات، معمولاً شامل بندهایی است که سرمایه‌گذاران خارجی را قادر می‌سازند تا در شرایط مختلف، تحت لوای نظام قانونی کشور خارجی به جبران خسارت خود بپردازند. می‌توان تصور کرد که وجود چنین بندهایی در قرارداد، موجب افزایش آسودگی خاطر سرمایه‌گذاران خارجی خواهد شد و بنابراین شاید برای غلبه بر محدودیت شناسایی شده رشد کمک کنند. اما، آیا این استراتژی برای حکمرانی به مثابه هدف هم مطلوب است؟ احتمالاً خیر. جدا از ایجاد تمایزی نامطلوب میان سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی - سرمایه‌گذار خارجی بیش از داخلی مورد حمایت قرار گرفته است - اینگونه برون‌سپاری قدرتهای قانونی موجب تقویت نهادهای قانونی داخلی نخواهد شد. برون‌سپاری تا جاییکه منبع مهم اعمال فشار برای انجام اصلاحات در این حوزه را حذف می‌کند ممکن است تثبیت نظام قضایی را نیز به تاخیر بیاورد.

تنش مشابهی ناشی از اجرای بسیاری از اشکال دیگر تعهدات درونی و بیرونی نمایان می‌شود که به کمک بهبود شرایط محیط سرمایه‌گذاری داخلی آمده‌اند: قوانین مالی 'استقلال بانک مرکزی' تعرفه اجباری در سازمان تجارت جهانی 'توافقنامه‌های تجاری منطقه‌ای' شروط صندوق بین‌المللی پول یا بانک جهانی. این موارد، زمانیکه ریشه در

طرح دولت برای محدود نمودن رفتار آتی دولت در زمینه مسائلی دارد که از نظر زمانی، دارای ناسازگاری استاندارد هستند، کمتر مشکل‌زا خواهد بود. اما، اغلب، انگیزه محدود نمودن رفتار آینده دولت خود به خود عمل نمی‌کند، بلکه حضور گروه سیاسی رقیب یا مخالف که فرض می‌کنند قدرت را بدست خواهد آورد مثر ثمر خواهد بود. تاثیرگذاری این شیوه همانند سیاست رشد در کوتاه مدت است و شواهد حکمرانی گسترده تر در مورد چنین تعهداتی نگران کننده هستند.

تاسیس مناطق ویژه تجاری که بر اساس آن به شرکت‌ها اجازه داده می‌شود تا در نظامهای مالی متفاوتی فعالیت کنند و همچنین در این مناطق قوانینی بر نیروی کار وضع می‌شود که کمتر دست و پا گیر هستند، را در نظر بگیرید. این موارد نیز، ممکن است بر سیاست‌های رشد موثر باشند، اما، آنها هم سوالات مهمی پیش می‌کشند که آیا استانداردهای حکمرانی با [وضعیت فعلی] تناسب دارند؟

زمانیکه، بده بستانها افزایش می‌یابد، راه‌های بدیهی و واضحی وجود ندارد. بهترین آرزو و امیدی که می‌توان داشت اینست که مشاوران سیاستگذاری و روسای آنها، انتخابهای خود را انجام دهند در حالیکه کاملاً نسبت به آنها آگاهی دارند.

ملاحظات پایانی

حکمرانی خوب به خودی خود خوب است و همچنین می‌تواند برای رشد اقتصادی هم خوب باشد، زمانیکه به شکل مناسب و با توجه به محدودیتهای موجود هدف‌گذاری شود. برای اغلب کشورها، برنامه‌های "حکمرانی خوب" و "حکمرانی برای رشد" اساساً متفاوت هستند. اقتصاددانان، نکات ارزشمند ناچیزی در مورد چگونگی دستیابی به اولین مرحله از این موارد دارند، اما نکات فراوانی برای مشارکت در مرحله دوم دارند. از نقطه نظر رشد، ریسک، این است که برنامه حکمرانی، یک هویت مستقل برای خودش دارد و از چالشهای خاص حکمرانی که شدیداً به تحریک و پایداری رشد اقتصادی ارتباط دارند منفک می‌شود.